Die strafrechtliche Immunität der Abgeordneten in Deutschland

---

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Würde eines Doktors der Rechte
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der

Vereinigten Friedrichs-Universität Halle-Wittenberg

vorgelegt von

Joachim Meinshausen
Gerichts-Referendar
aus Friedrichsort bei Kiel

Referent: Professor Dr. Fleischmann

Auszug

1924

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Das Rechtsinstitut der Immunität von Parlamentsmitgliedern, enthalten in den Artikeln 36—38 der Reichsverfassung von 1919, hat seinen eigentlichen Grund in dem Mißtrauen der gesetzgebenden Körperschaft gegenüber der Regierung und ihren Organen. Es ist natürlich, daß dieses Mißtrauen in Zeiten politischer Umwälzungen immer am stärksten gewesen ist. Der Verfasser zeigt die Entwicklung der Immunität und behandelt insbesondere den Einfluß der Revolution von 1918 und demzufolge die unterschiedliche gesetzliche Regelung der Immunität nach der R. V. von 1919 im Vergleich zum früheren Recht.

Das erste Kapitel der Arbeit behandelt die Geschichte der Immunität, beginnend im Mutterlande des Parlamentarismus, in England. Hier hat eine stetige Entwicklung das Institut der Redefreiheit als ein unentbehrliches und wesentliches Recht des Parlaments ausgebildet, wie es — gesetzlich festgelegt durch Art. 9 der declaration of rights vom Jahre 1689 — im wesentlichen noch heute besteht. Die außerberufliche Immunität ist in England — ein Zeichen günstiger politischer Verhältnisse — besonders eingeschränkt und erstreckt sich praktisch in erster Linie auf Zivilstreitigkeiten. In Kriminalsachen schützt die Immunität das Parlamentsmitglied nur bei leichteren Vergehen.

Das französische Recht kennt eine eigentliche Entwicklung der Immunität nicht. Vorbereitet durch den überragenden Einfluß insbesondere von Rousseau und Montesquieu ist die Redefreiheit wie die außerberufliche Immunität in den stürmischen Tagen der französischen Revolution geschaffen worden. Die Immunität des französischen Abgeordneten ist eine sehr weitgehende: er besitzt absolute Unverantwortlichkeit in bezug auf seine Berufsübung und Schutz vor jeder Straf- und Zivilhaft. Die gleiche Regelung hat die Immunität in der belgischen Verfassung gefunden.

In Deutschland ist erst unter dem Einfluß der französischen Revolution die Forderung nach Gewährung der Redefreiheit erhoben worden. Vorher verlangte man nur die Gewährung des ordentlichen Rechtsweges gegenüber der Kabinettsjustiz des Landesherrn. Bis 1848 hatten nur Bayern und Sachsen-Meiningen die parlamentarische Redefreiheit anerkannt. In der Folgezeit wurden in fast allen Staaten Verfassungen normiert, welche die Immunitäts-Bestimmungen der französischen und belgischen Verfassung übernahmen.

In Preußen ist die parlamentarische Immunität zum ersten Male in der Verfassung von 1848 anerkannt, um dann unter wiederholten Änderungen in die Verfassung von 1850 überzugehen. Die Entscheidung des preußischen Obertribunals vom Januar 1866 bildete den Ausgangspunkt von Meinungskämpfen, die durch die Formulierung des § 11 RStGB. zugunsten des Parlaments entschieden wurden. Nunmehr genossen alle Abstimmungen und in Ausübung des Berufs getanen „Äußerungen" den

Schutz der Immunität. Gleichzeitig wurde dem vielgestaltigen Zustand ein Ende bereitet und den Landtagsabgeordneten aller deutschen Gliedstaaten schlechthin Redefreiheit wegen ihrer beruflichen Äußerungen gewährleistet.

Für den deutschen Gesamtstaat wurde die berufliche Immunität zuerst durch die in der Paulskirche zu Frankfurt a. Main tagende deutsche Nationalversammlung gesetzlich festgelegt. Von hier ging das Institut der Redefreiheit in die Verfassungen des Norddeutschen Bundes und schließlich über die Reichsverfassung von 1871 in die R. V. von 1919 über. Art. 36 R. V. gibt auch den Landtagsabgeordneten Schutz in Bezug auf die Berufsübung, ohne im übrigen den früheren Rechtszustand sachlich zu ändern.

Sowohl die preußischen Verfassungen von 1848 und 1850 wie die von der Frankfurter Nationalversammlung beschlossene Reichsverfassung enthielten Bestimmungen über die außerberufliche Immunität; dagegen fehlten solche in dem Verfassungsentwurf für den Reichstag des Norddeutschen Bundes. Erst auf Anregung und Betreiben von Parlamentsmitgliedern wurde der Verfassung des Norddeutschen Bundes als Art. 31 eine Bestimmung hinzugefügt, die inhaltlich mit Art. 84 der preußischen Verfassung von 1850 übereinstimmt. Von hier ging die außerberufliche Immunität als Art. 31 in die Reichsverfassung von 1871 über. Daran schließt sich Art. 37 der Reichsvefassunrg von 1919. Gegenüber dem bisherigen Recht gewährt Art. 37 R. V. den Reichstags- wie Landtags-Abgeordneten einen stark erweiterten Schutz: jede Beschränkung der persönlichen Freiheit ist an die Genehmigung des Hauses gebunden. Danach ist nunmehr auch die Strafvollstreckung genehmigungspflichtig.

Das zweite Kapitel handelt von der Berechtigung und dem Grund der Immunität. Während die berufliche Immunität vor allem die Unbefangenheit und Unabhängigkeit der Berufsübung der Parlamentsmitglieder sichert, bezweckt die außerberufliche Immunität den Schutz der Abgeordneten vor mißbräuchlicher Handhabung der Strafgewalt durch die Regierung und damit die ungestörte Arbeitsfähigkeit der gesetzgebenden Körperschaft. Die Verfassung hat den Interessen der Legislative als grundsätzlich überwiegend den Vorrang gegeben vor den Strafinteressen des Staates.

Im dritten Kapitel wird die rechtliche Natur der Immunität erörtert. Die parlamentarische Immunität ist kein subjektives Recht des einzelnen Abgeordneten, sondern eine aus politischen Gründen geschaffene objektive Rechtsvorschrift, die gleichzeitig ein höchstpersönliches subjektives Freiheitsrecht der Parlamentsmitglieder schafft. Wegen der außerhalb seines Berufs als Volksvertreter begangenen Straftaten ist der Abgeordnete dem Gesetz ebenso unterworfen wie jeder andere Staatsbürger. Der Staat verzichtet auch ihm gegenüber nicht auf die Geltendmachung seines Strafanspruchs, sondern schiebt sie aus Gründen des Staatsinteresses nur für eine bestimmte Zeit hinaus. Art. 37 R. V. ist eine Vorschrift des Strafprozesses. Die Genehmigung des Hauses ist strafprozessuale Voraussetzung für eine strafrechtliche Untersuchung.

Das vierte Kapitel behandelt die berufliche Immunität der Abgeordneten im einzelnen und legt zunächst die Voraussetzungen dar. Nach § 75 der Reichswahlordnung ist der Gewählte „Mitglied des Reichstags" mit Annahme der Wahl oder mit Ablauf der Frist von einer Woche, während welcher eine Erklärung über die Annahme der Wahl nicht abgegeben wird. Minister, die gleichzeitig Abgeordnete sind, genießen den Schutz der Immunität nicht, wenn sie als Minister sprechen. Geschützt sind Abstimmungen und in Ausübung des Berufs getane Äußerungen. „Äußerung" im Sinne des Art. 36 R. V. ist jede Gesinnungskundgebung, jeder erkennbare Gedankenausdruck, der als Ersatz für das gesprochene Wort dient, also nicht Tätlichkeiten. „In Ausübung des Berufs" ist die Äußerung dann getan, wenn sie in den Kreis der Tätigkeit fällt, welche die Berufstätigkeit eines Abgeordneten darstellen. Verfassungsmäßige Aufgabe des Abgeordneten ist die Vertretung der Interessen des gesamten Volkes im Parlament. Diese Aufgabe erfüllt der Abgeordnete insbesondere durch Teilnahme an den Beratungen und Abstimmungen im Plenum und in den Kommissionen. Tut der Abgeordnete in diesem Rahmen eine Äußerung, so tut er sie in Ausübung seines Berufs.

Der Verfasser bespricht sodann die Wirkungen der beruflichen Immunität. Er vertritt im Gegensatz zu der Rechtsprechung des Reichsgerichts die Ansicht, daß die berufliche Immunität nicht Schuld-, sondern Strafausschließungsgrund ist. Der Abgeordnete untersteht wegen seiner Abstimmungen und Äußerungen dem Gesetz, und die Gerichte sind daher berechtigt, die den Tatbestand einer strafbaren Handlung verwirklichende berufliche Äußerung eines Abgeordneten auch als solche rechtlich zu qualifizieren. Art. 36 R. V. verbietet außer jeder gerichtlichen oder dienstlichen Verfolgung, daß ein Abgeordneter „sonst außerhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen" werde. Der Schutz des Abgeordneten ist danach nicht auf das Strafrecht beschränkt, sondern erstreckt sich auch auf die disziplinarische Verfolgung und auf das polizeiliche und staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren.

Ein Zeugnisverweigerungsrecht der Abgeordneten kannte die Reichsverfassung von 1871 nicht. Dieses Recht verleiht den Abgeordneten nunmehr Art. 38 R. V., der auf einen unvollendet gebliebenen Gesetzentwurf von 1917 zurückgeht. Ob diese Neuerung nicht zugleich Mißstände schafft, deren Nachteil schwerer wiegt als der erhöhte Schutz der Volksvertreter kann zweifelhaft sein. Nach Satz 2 Abs. 1 Art. 38 R. V. ist außerdem — auch eine Neuerung gegen früher — die Beschlagnahme solcher Schriftstücke von der Zustimmung des betreffenden Abgeordneten abhängig, die als Beweismittel für solche Tatsachen von Bedeutung sind, hinsichtlich welcher dem Abgeordneten nach Abs. 1 Satz 1 Art. 38 R. V. ein Zeugnisverweigerungsrecht zusteht. Neu ist ferner, daß Durchsuchungen oder Beschlagnahmen in den Räumen des Parlaments nur noch mit Zustimmung des Präsidenten vorgenommen werden dürfen.

Das fünfte Kapitel behandelt die außerberufliche Immunität.

Als Neuerung gegenüber dem bisherigen Recht enthält Art. 37 R. V. zunächst die reichsrechtliche Regelung auch für die Abgeordneten der Landtage Die Verschiedenheiten der landesgesetzlichen Immunitäts-Vorschriften sind dadurch beseitigt.

Im Gegensatz zu der beruflichen schützt die außerberufliche Immunität den Abgeordneten nur während der Sitzungsperiode. Diese begreift, wie schon unter der alten Reichsverfassung, den Zeitpunkt von der verfassungsmäßigen Eröffnung bis zur Schließung des Parlaments einschließlich jeder Vertagung.

Der Begriff der mit Strafe bedrohten Handlung in Art. 37 R. V. hat gegenüber dem früheren Recht keine Veränderung erfahren. Die außerberufliche Immunität erstreckt sich auf alle Strafen des Strafgesetzbuchs und der Nebengesetze, ebenso ist der Abgeordnete vor Verfolgung im Disziplinarverfahren geschützt. Keinen Schutz gewährt Art. 37 R. V. vor Ordnungsstrafen, da es bei diesen an dem „zur Untersuchung ziehen" fehlt. Gegenüber Zwangsmitteln greift die außerberufliche Immunität nicht Platz, da diese keine Strafen sind. Ebensowenig schützt die Immunität den Abgeordneten, der als Partei, Zeuge oder Angeklagter unentschuldigt ausbleibt, gegen seine Vorführung vor Gericht. Diese ist keine Strafe, sondern eine Zwangsmaßregel. Gegen die Zeugniszwangshaft im Zivilprozeß schützt den Abgeordneten der § 390 ZPO.; im Strafprozeß greift Art. 37 R. V. nicht Platz.

Die Immunitäts-Bestimmungen des Art. 37 R. V. finden auch auf das militärgerichtliche Strafverfahren Anwendung.

„Zur Untersuchung ziehen" in Abs. 1 Art. 37 R. V. hat die gleiche Bedeutung wie „jedes Strafverfahren" in Abs. 3 a. a. O.: die Summe aller derjenigen Amtshandlungen der zuständigen Behörde, welche darauf abzielen, nach Feststellung einer strafbaren Handlung den Täter zu ermitteln und zu bestrafen. Danach unterliegen der Genehmigung des Hauses alle Akte der Voruntersuchung und des Hauptverfahrens, ebenso das Disziplinarverfahren; Handlungen des Ermittlungsverfahrens nur insoweit, als sie sich gegen den Abgeordneten als Beschuldigten richten und nicht auf Erforschung des noch unbekannten Täters abzielen.

Unter „Verhaftung" im Sinne des Abs. 1 Art. 37 R. V. ist wie nach bisherigem Recht lediglich die Untersuchungshaft zu verstehen. Die Strafhaft, welche nach überwiegender Ansicht unter der alten Reichsverfassung auch ohne Genehmigung des Hauses jederzeit vollzogen werden konnte, ist nicht nach Abs. 1, sondern nach Abs. 2 Art. 37 R. V. nunmehr an die vorherige Genehmigung des Hauses gebunden. Der Verfasser geht an dieser Stelle der Arbeit auf die erbitterten Meinungskämpfe über die Zulässigkeit der Strafvollziehung ein, die unter der alten Reichsverfassung insbesondere in den Parlamenten ausgefochten wurden.

Die wichtigste Neuerung enthält der Abs. 2 Art. 37 R. V. Danach ist die Genehmigung des Hauses erforderlich bei jeder anderen (als der in Abs. 1 bezeichneten) Beschränkung der persönlichen Freiheit, die die Ausübung des Abgeordneten-Berufs beeinträchtigt. Aus dieser allgemeinen

Fassung ergibt sich, daß der Schutz möglichst weit zu begreifen ist. Genehmigungspflichtig sind demnach alle Arten von Haft, so Schutzhaft und Zeugniszwangshaft, aber auch Vorführung, Verwaltungszwang, Durchsuchung gemäß § 102 StPO. u. a. Für zulässig werden dagegen gelten müssen die Haussuchung gemäß § 103 StPO. und Ordnungsstrafen, soweit sie in Geldstrafen bestehen.

Keiner Genehmigung des Parlaments zur Strafverfolgung oder Verhaftung bedarf es nach Art. 37 R. V. im Falle der Festnahme bei Ausübung der Tat. Diese Bestimmung entspricht trotz veränderter Fassung sachlich dem bisherigen Recht. Voraussetzung ist, daß der Abgeordnete bei Begehung der Tat selbst oder während der Verfolgung, die sich unmittelbar an die Entdeckung bei Ausübung der Tat angeschlossen hat, festgenommen wird.

Im Anschluß hieran bespricht der Verfasser die Frage, wie dem Mißbrauch zu steuern ist, der darin besteht, daß Abgeordnete zu Redakteuren gemacht werden, um sie durch die Abgeordneten-Immunität vor ihrer preßrechtlichen Verantwortung zu sichern. In erster Linie kommt eine Ergänzung des § 8 des Preßgesetzes in Betracht in der Weise, daß nur solche Personen verantwortliche Redakteure sein dürfen, die strafgerichtlich zur Verantwortung gezogen werden können.

Das fünfte Kapitel der Arbeit handelt sodann von dem Entscheidungsrecht des Parlaments.

Die Genehmigung im Sinne des Abs. 1 und 2 Art. 37 R. V. ist strafprozessuale Voraussetzung in dem Sinne, daß das Verfahren bei Fehlen der Genehmigung nicht begonnen werden darf.

Die Genehmigung zur Verhaftung ist durch Richterbeschluß einzuholen, die Genehmigung zur Untersuchung wird von der Staatsanwaltschaft eingeholt. Im Falle der Privatklage wird der Antrag auf Genehmigung regelmäßig durch den Privatklageberechtigten gestellt. Außer dem Richter und der Staatsanwaltschaft kann auch der Abgeordnete selbst den Antrag auf Genehmigung stellen. Die Genehmigung zur Strafverfolgung eines Abgeordneten schließt nicht die Genehmigung in sich, den Abgeordneten in Haft zu nehmen.

Das Recht des Parlaments, gemäß Abs. 3 Art. 37 R. V. den Abgeordneten aus der Haft anzufordern, ist eine Kautel gegen mißbräuchliche Auslegung oder Außerachtlassung der Immunität nach Abs. 1 und 2 Art. 37 R. V. und eine notwendige Ergänzung dieser Bestimmungen.

Will sich das Haus schlüssig machen, ob die Genehmigung zu erteilen oder zu versagen ist, so muß es zunächst prüfen, ob eine tendenziöse Strafverfolgung vorliegt. Um hierüber Klarheit zu gewinnen, wird eine Prüfung des Tatsächlichen des Falles in der Mehrzahl der Fälle geboten sein. Liegt eine Tendenzverfolgung vor, so ist die Genehmigung zu versagen. Ergibt sich kein Anhalt für eine tendenziöse Verfolgung, so beruht die Entscheidung auf einer Abwägung der Interessen des Landes und der Justiz. Bei der Geltendmachung des Anforderungsprivilegs hat das Parla-

ment in jedem Falle zu prüfen, ob der Abgeordnete nicht aus politischen Gründen verfolgt ist.

Die Immunität soll nicht dazu führen, den Abgeordneten überhaupt straffrei zu machen. Nach § 69 RStGB. in der Fassung des Gesetzes von 1893 wird die Verjährung durch den Beginn der Sitzungsperiode unterbrochen. Sie ruht bis zum Schluß der Session und beginnt alsdann wieder zu laufen.

Das *sechste* Kapitel handelt von der *Immunität anderer Personen* (als der Abgeordneten) und Körperschaften.

Der Reichspräsident genießt nach Art. 43 Abs. 3 R. V. Schutz vor Strafverfolgung in einem Umfang ähnlich dem, wie er in Art. 37 R. V. für die Abgeordneten bestimmt ist.

Die Mitglieder des Reichswirtschaftsrats besitzen den Rechtscharakter von Parlamentariern. Abs. 2 und 3 des Art. 5 der Verordnung über den vorläufigen Reichswirtschaftsrat vom 4. Mai 1920 gewährleistet ihnen daher die berufliche Immunität und das Zeugnisverweigerungsrecht. Die außerberufliche Immunität des Art. 37 R. V. steht den Mitgliedern des Reichswirtschaftsrats nicht zu.

Immunität im gleichen Umfange genießen die Mitglieder des preußischen Staatsrats gemäß Art. 35 der preußischen Verfassung.

Den Mitgliedern des Reichsrats steht die Immunität nicht zu. Sie sind nicht Vertreter des Gesamtvolkes, sondern Vertreter der Regierung ihres Landes.

Druck Otto Dreyer, Berlin W 57, Kurfürstenstr. 19